



**Staben**

SOCIALTJÄNSTFÖRVALTNINGEN

Handläggare: Krister Eriksson  
Tfn: 08-508 25 567

TJÄNSTEUTLÅTANDE  
2006-03-01

SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN  
2006-03-21  
DNR 2006/0052

Till  
Socialtjänstnämnden

## **Remiss - På den assistansberättigades uppdrag (SOU 2005:100). Delbetänkande av Assistanskommittén**

1 bilaga

### **Förslag till beslut**

1. Socialtjänstnämnden beslutar att överlämna och återropa detta tjänsteutlåtande som svar på remissen

Dag Helin

Vera Josefsson

### **Sammanfattning**

Assistanskommitténs betänkande behandlar främst vilka krav som ska ställas på dem som, på den assistansberättigades uppdrag, utför den personliga assistansen. Kraven rör bl a hur lämpliga former av tillsyn ska utformas, t ex när det gäller kostnadskontroll och kvalitetsfrågor, analysera förutsättningarna för att införa krav på tillstånd för verksamheter med personlig assistans samt behandla frågor om regleringen av timbeloppet för den statliga assistansersättningen så att utrymmet för missbruk minskar.

Förvaltningen förordar Assistanskommitténs förslag. Om förslagen som läggs får gensvar hos lagstiftaren är det förvaltningens uppfattning att en stor del av de problemområden som finns med gällande regelverk kan avskrivas. Förslagen gynnar seriösa anordnare av personlig assistans vilket i sin tur leder till att enskilda assistansberättigade kan få en högre kvalitet på det stöd och den service som assistansen utgör.

### Ärendets beredning

Detta ärende har utarbetats inom socialtjänstförvaltningens stab. Socialtjänstnämndens handikappråd har behandlat remissen den 16 mars 2006.

Assistanskommitténs delbetänkande ”På den assistansberättigades uppdrag” (SOU 2005:100) har remitterats till Socialtjänstnämnden, stadsdelsnämnderna Bromma, Enskede-Årsta och Vantör samt till Kommunstyrelsens Handikappråd för yttrande senast 31 mars 2006.

### Bakgrund

Assistanskommittén har regeringens uppdrag att göra en bred översyn av personlig assistans. Enligt direktiven ska kommittén bl a

- kartlägga och analysera verksamheter med personlig assistans utifrån olika kategorier av anordnare: kommunala, kooperativa, enskilda och de fall brukarna själva är anordnare
- överväga och föreslå hur lämpliga former av tillsyn av enskilda verksamheter som bedriver verksamhet med personlig assistans skall utformas, t ex när det gäller kostnadskontroll och kvalitetsfrågor
- analysera förutsättningarna för att införa krav på tillstånd för verksamheter med personlig assistans
- behandla frågor om regleringen av timbeloppet för den statliga assistansersättningen så att utrymmet för missbruk minskar.

I detta delbetänkande behandlas främst vilka krav som ska ställas på dem som, på den assistansberättigades uppdrag, utför den personliga assistansen. Frågor om behovsbedömning, personkrets, kostnadsutveckling, förhållande till andra insatser m m kommer att behandlas under Assistanskommitténs fortsatta arbete.

Assistanskommitténs samlade uppdrag ska slutföras senast den 31 mars 2007.

### Ärendet

#### *Vad är personlig assistans?*

Personlig assistans regleras i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS). Personlig assistans är enligt 9 a § LSS ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Detta stödbehov kallas grundläggande behov och den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har också rätt till assistans för andra personliga behov.

I förarbetena till LSS och LASS anges självbestämmande och inflytande som viktiga skäl till införandet av en rätt till personlig assistans.

Sedan 1 juli 2005 innehåller 6 § LSS ett krav på att assistansen ska vara av god kvalitet. Vidare anges att kvaliteten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.

Kommunen och staten har ett delat ansvar för personlig assistans på så sätt att kommunen fattar beslut enligt LSS och staten beslutar enligt LASS. Kommunen har ansvaret för de första 20 timmarna per vecka av personlig assistans och om de grundläggande behoven överstiger 20 timmar per vecka har man rätt till statlig assistansersättning, LASS.

#### *Vilka anordnar personlig assistans?*

Den assistansberättigade kan välja mellan att låta assistansen organiseras av sin kommun, ett kooperativ eller annan enskild verksamhet alternativt själv vara arbetsgivare för sina assistenter. De flesta assistansberättigade anlitar kommunen som assistansanordnare.

I slutet av år 2004 betalades statlig assistansersättning ut till cirka 330 kooperativ och företag. Flertalet, eller omkring två tredjedelar av assistansanordnarna, har sin hemvist i landets tre största län. Marknaden är delad i små och stora assistansanordnare, t ex anordnare som anlitas av 1 – 2 assistansberättigade, 3 – 9 assistansberättigade respektive 10 eller fler assistansberättigade. Några anordnare är mycket stora. I en enkätundersökning som Assistanskommittén har genomfört, anlidades fyra enskilda anordnare av drygt 100 – 500 assistansberättigade.

#### *Tillsyn och andra former av kontroll vid anordnande av personlig assistans*

Utgångspunkten för dagens system är att den enskilde ska ha en nyckelroll genom att ha så stort självbestämmande som möjligt över sin assistans. Det innebär att den grundläggande kontrollen över assistansen skall utövas av den assistansberättigade. Centrala inslag i den enskildes kontroll är möjligheten att ansöka om personlig assistans, möjligheten att överklaga beslut samt möjligheten att fritt välja och byta assistansanordnare. Förutsättningen för att den enskilde ska kunna utöva kontroll och självbestämmande är kunskap om lagfästa rättigheter, information om vilka anordnare som finns att välja mellan, överblick över skillnaderna mellan dessa och insikt om hur assistansersättningen används och redovisas hos olika anordnare.

Det råder idag oklarheter kring huruvida enskilda assistansanordnares verksamhet omfattas av länsstyrelsernas eller Socialstyrelsens tillsynsansvar enligt 25 – 26 §§ LSS. De tillsynsärenden som förekommit har i huvudsak gällt kommunalt anordnad assistans. Ärenden som rör enskilt anordnad assistans är få liksom ärenden som rör assistansberättigade som är egna arbetsgivare. Det förekommer ibland att länsstyrelser har kontakt med Försäkringskassan i vissa ärenden. I ett län pågår en organiserad samverkan mellan kommuner, länsstyrelse och Försäkringskassa.

Socialstyrelsen hade år 2000 regeringens uppdrag att utreda behovet av en förstärkt tillsyn av enskilda assistansanordnare och framförde då riskerna med att en utökad tillsyn skulle komma i konflikt med intentionerna i LSS om inflytande och självbestämmande för den enskilde assistansberättigade.

Vid ett seminarium, anordnat av Assistanskommittén, underströk flera deltagare att statlig tillsyn, i förening med tillståndskrav för enskilda assistansanordna-

re, kan bidra till att den assistansberättigade får större möjligheter att använda sin valfrihet som ett medel för ökat självbestämmande. Tillsynen måste dock utformas med tanke på de särskilda förhållanden som råder vid personlig assistans. Tillsyn får inte genomföras så att statliga myndigheter tar över den enskildes nyckelroll för kvalitetskontrollen, de måste istället syfta till att stärka den enskildes nyckelroll.

Det råder inga större oklarheter när det gäller tillsyn av arbetsmiljö vid personlig assistans. Arbetsmiljölagen (1977:1160) gäller för alla juridiska personer som bedriver verksamhet med personlig assistans. I de fall den enskilde är arbetsgivare till personliga assistenter gäller i stället lagen (1970:943) om arbetstid m m i husligt arbete. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över båda lagarna.

I dag kontrollerar Försäkringskassan endast användningen av statlig assistansersättning i de fall ersättningen utgått med förhöjt timbelopp. Staten har inga juridiska möjligheter, utom vid återkrav, att kontrollera hur pengar som betalats ut enligt LASS, har använts. Möjligheterna till återkrav är också begränsade.

#### *Kvalitet och kostnader vid anordnande av personlig assistans*

I början av år 2005 genomfördes en enkätundersökning bland 915 slumpmässigt utvalda personer som får sin assistans genom kommunen, kooperativ eller annan serviceorganisation, ofta privata företag. Enkätundersökningen genomfördes av SCB på uppdrag av Assistanskommittén och syftet var att få en bättre kunskap om hur assistansberättigade ser på den personliga assistansen.

Resultaten visar att det finns skillnader mellan olika assistansanordnare när det gäller valmöjligheter och bestämmanderätt. Överlag har assistansberättigade minst att säga till om när de har assistans av kommunen medan det motsatta förhållandet råder när man får sin assistans genom brukarkooperativen. Assistansberättigade som uppdrar åt företag att anordna den personliga assistansen har genomgående bättre möjligheter att själva bestämma än de som ger kommunen samma uppdrag men något sämre möjligheter än dem som är med i ett brukarkooperativ.

Enligt Försäkringskassans regelverk ska det finnas ett skriftligt avtal mellan den assistansberättigade och anordnaren för att assistansersättning ska betalas ut. Enkätundersökningen visar dock att av de som har kommunal assistans uppger 48 % att det finns ett skriftligt avtal med anordnaren, för de som har valt brukarkooperativ är andelen 91% och för övriga anordnare 86%. Assistanskommittén har studerat närmare 140 avtal mellan assistansanordnare och assistansberättigade. Studien ger en bild av hur bl a arbetsgivaransvar, hantering av assistansersättning, kvalitet, uppsägningstid och tvistlösning har reglerats i avtalen. Det samlade intrycket är att det inte finns någon enhetlighet på någon av de punkter som tas upp i studien. Skillnader finns mellan olika anordnartyper och mellan anordnare inom samma kategori. Mest lika är kooperativens avtal.

Det finns inte några krav från myndigheterna att redovisa kostnaderna för personlig assistans. De kostnader för assistans som anordnare redovisar är främst en intern angelägenhet hos anordnaren och görs huvudsakligen genom individuell eller kollektiv redovisning. Ofta men inte alltid, är redovisningarna tillgängliga för de assistansberättigade.

Det finns exempel på vissa enskilda anordnare som använt den del av assistansersättningen ”som blivit över”, till stora vinster för ägare och fri konsumtion för assistansberättigade. Många av de aktörer som Assistanskommittén haft kontakt med har givit konkreta bilder av vad det kan handla om. Någon samlad bild har dock inte gått att få fram.

### **Assistanskommitténs förslag**

I det följande redovisas de förslag som Assistanskommittén redovisar i delbetänkandet. Förslagen sammanfattas under huvudrubrikerna ”En tydligare och mer aktiv tillsyn” samt ”Ökad uppföljning och kontroll av assistansersättning”

#### **En tydligare och mer aktiv tillsyn**

*En samlad syn på personlig assistans oavsett finansiär och anordnare*

Assistanskommittén föreslår:

- att LASS kompletteras med ett stycke om att reglerna i LSS i tillämpliga delar också gäller vid personlig assistans för vilken det utgår assistansersättning. Vidare kompletteras och förtydligas LSS så att även Försäkringskassans ansvar för insatsen personlig assistans framgår i denna lag

*Ett tydligare ansvar för tillsynen*

Assistanskommittén föreslår:

- att LSS preciseras så att det framgår att länsstyrelsernas tillsyn avser all verksamhet enligt denna lag, d v s utan undantag med hänsyn till andra regler eller omständigheter. LSS kompletteras också med en bestämmelse som anger att länsstyrelserna skall främja samverkan mellan andra berörda myndigheter.
- att LSS ändras så att det framgår att kommunerna inte har tillsyn över enskilda verksamheter med personlig assistans. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet vid allvarliga missförhållanden i LSS bör dessutom ändras så att de bättre överensstämmer med förutsättningarna vid personlig assistans.

*Tydligare kriterier för att bedöma kvalitet vid personlig assistans*

Assistanskommittén föreslår:

- att krav på skriftliga avtal mellan den person som är beviljad ersättning för personlig assistans och den anordnare som denne väljer införs i LSS. Kravet skall gälla oavsett om assistansen enbart finansieras av kommunen eller

av staten. Kravet skall också gälla oavsett om assistansen anordnas i kommunal eller enskild regi. Assistansberättigade som är arbetsgivare för sina assistenter omfattas inte av kravet. Kommittén föreslår också att regler om avtalens utformning och innehåll införs i 13 c § LSS. Avtalen skall vara tydliga och lättfattliga samt reglera verksamheten på vissa punkter som är centrala för god kvalitet i personlig assistans.

- att avtalen innehåller information om anmälningsplikten, ”Lex Sarah”, enligt 24-25 d §§ LSS och om tystnadsplikt enligt 29 § LSS.

#### *Tillstånd för enskilda assistansanordnare*

Assistanskommittén föreslår:

- att LSS kompletteras med en bestämmelse om att också assistansanordnare måste ha tillstånd av länsstyrelsen i det län där den assistansberättigade är bosatt. Bestämmelserna i LSS om sanktioner och överklaganden skall gälla också vid tillstånd till enskilda assistansanordnare.
- att LSS-förordningen kompletteras med särskilda bestämmelser om de krav som bör ställas för tillstånd till enskilda assistansanordnare. Assistansberättigade och andra intresserade skall på Internet kunna se vilka enskilda anordnare som beviljats tillstånd
- att en bestämmelse i LSS införs om att assistansberättigade som är arbetsgivare för sina assistenter enligt 23 § LSS skall vara skyldiga att anmäla sin verksamhet hos länsstyrelsen

#### **Ökad uppföljning och kontroll av assistansersättning**

*Assistansersättning skall endast användas till kostnader för personlig assistans*

Assistanskommittén föreslår:

- att det införs bestämmelser i LSS och LASS om att ersättning för personlig assistans endast får användas till kostnader för personlig assistans

*Huvuddelen av assistansersättningen reserveras för lönekostnader*

Assistanskommittén föreslår:

- att regeringen fastställer att minst 85 % av assistansersättningen skall användas till lönekostnader. Anordnaren skall redovisa lönekostnaderna för personliga assistenter kollektivt för samtliga assistansanvändare. Den anordnare som vid redovisningen av lönekostnaderna inte når upp till denna fastställda lägsta nivå skall återbetala mellanskillnaden mellan faktiska lönekostnader och den nivå som fastställts.
- att Försäkringskassan skall få kontrollera riktigheten i de uppgifter om löneläget som assistansanordnaren redovisat.

*Kostnader för personlig assistans skall redovisas och kunna verifieras av betalningsmottagaren*

Assistanskommittén föreslår:

- att assistansersättning skall betalas ut till den eller de anordnare som den assistansberättigade angivit till Försäkringskassan och skrivit avtal med.
- att assistansersättningen skall beviljas för en tidsperiod om längst ett år. Anordnaren skall till Försäkringskassan redovisa förhållandet mellan lämnad assistans och beviljat antal timmar.

#### *Sanktioner vid brott mot regler om assistansersättning*

Assistanskommittén föreslår:

- att Försäkringskassan genom ändringar i LASS skall få möjlighet att återkräva den del av assistansersättningen som anordnaren inte använt till kostnader för personlig assistans. Det är den betalningsmottagande anordnaren som skall vara återbetalningsskyldig för inte nyttjade timmar sedan slutavräkning gjorts.

#### **Konsekvenser av förslagen**

Assistanskommittén bedömer att de presenterade förslagen, för den assistansberättigade, leder till bättre överblick över utbudet av anordnare, större tydlighet om hur dessa arbetar och större tydlighet om den egna personliga assistansen.

För assistansanordnare leder förslagen till ökad tydlighet om det ansvar som följer med att anordna personlig assistans på den assistansberättigades uppdrag, såväl när det gäller kvalitetsfrågor som hantering av assistansersättning.

Staten och kommunerna får genom förslagen nya möjligheter att genom tillsyn, uppföljning och kontroll säkerställa att assistansersättningen används till personlig assistans av god kvalitet.

Vidare bedömer kommittén att förslagen ökar assistansanordnarnas ekonomiska incitament att betala löner m m i nivå med gällande kollektivavtal inom området, något som i sin tur kan leda till positiva effekter på kvaliteten i den personliga assistansen.

Assistanskommittén föreslår vissa resursförstärkningar för länsstyrelsernas löpande sociala tillsyn samt vissa uppdrag till Socialstyrelsen. Resursförstärkningarna är nödvändiga investeringar bl för en bättre kontroll av kostnadsutvecklingen.

#### **Förvaltningens synpunkter**

Socialtjänstförvaltningen vill inledningsvis konstatera att de förslag som Assistanskommittén lägger i sitt delbetänkande med stor sannolikhet kommer att stärka förtroendet för assistansreformen. Förslagen ligger i linje med lagstiftarens intentioner och kommer sannolikt att bidra till att den assistansberättigade får större möjligheter att använda sin valfrihet som ett medel för ökat självbestämmande.

När assistansreformen genomfördes antog man att den enskildes rätt att byta anordnare skulle ersätta behovet av statlig tillsyn. Assistanskommittén kan dock konstatera, i sina kontakter med företrädare för organisationer för assistansberättigade, anordnare och statliga myndigheter, att det numera råder en stor samstämmighet om att det behövs en tydligare och mer aktiv tillsyn av personlig assistans. Det finns en oro över att många assistansberättigade inte har reella möjligheter att utöva sitt självbestämmande på det sätt som förutsätts i förarbetena till LSS och LASS. I frågor till myndigheter rörande personlig assistans framkommer att det förekommer mer problem än vad som är acceptabelt när det gäller människor med omfattande funktionshinder, som är beroende av assistansen och inte alltid har lätt att göra sin röst hörd. Socialtjänstförvaltningen vill understryka vikten av att staten, genom länsstyrelserna, får tillsynsansvaret för personlig assistans. Socialtjänstförvaltningen vill också framhålla vikten av att tillsynen utformas med hänsyn till den personliga assistansen särskilda förutsättningar och egenskaper.

Samtliga länsstyrelser som Assistanskommittén varit i kontakt med ser kravet på tillstånd för enskilda assistansanordnare som en förutsättning för tillsyn av dessa, i enlighet med vad som gäller för annan enskild verksamhet enligt LSS. En viktig fråga i sammanhanget är huruvida tillståndsplikt för enskilda assistansanordnare skulle innebära en inskränkning i den assistansberättigades valfrihet, d v s hur många assistansanordnare skulle inte få tillstånd eller avstå från att söka tillstånd. Något underlag för att svara på den frågan finns inte. Socialtjänstförvaltningens slutsats om kravet på tillstånd för assistansanordnare stämmer överens med den som Assistanskommittén framhåller, nämligen ”att en rätt utformad tillståndsplikt säkerställer den assistansberättigades möjligheter att, inom ramen för de begränsningar som lagstiftningen anger, ha inflytande över när, hur, var och av vem assistansen utförs oavsett vilken enskild anordnare som den assistansberättigade väljer”.

Assistanskommitténs utredning visar att förekomsten av avtal mellan anordnare och assistansberättigad är bristfällig. En genomgång av närmare 140 avtal visar också att det inte finns någon enhetlighet när det gäller hur arbetsgivaransvar, hantering av assistansersättning, kvalitet, uppsägningstid och tvistlösning har reglerats i avtalen.

Om verksamheter som anordnar personlig assistans ska stå under länsstyrelsens tillsyn krävs naturligtvis tydliga kriterier för den kvalitet som tillsynen ska avse. Socialtjänstförvaltningen instämmer i kravet på avtal mellan parterna. Avtalen ska vara lättfattliga samt reglera verksamheten på vissa punkter som är centrala för god kvalitet i personlig assistans.

Assistanskommittén föreslår att ersättning för personlig assistans endast får användas till kostnader för personlig assistans. Idag finns små möjligheter att följa upp hur ersättningen används. En del av användningen går överhuvudtaget inte att följa upp. Sanktionsmöjligheterna är också mycket begränsade.



Förslaget innebär att 85% av ersättningen ska användas till lönekostnader. Kostnaderna ska redovisas och om delar av ersättningsdelen inte används till lönekostnader, ska de återredovisas till Försäkringskassan. Även den återstående ersättningsdelen på 15% ska redovisas utifrån fem givna kostnadsslag. Socialtjänstförvaltningen välkomnar förslaget. Om trovärdigheten för assistansreformen ska upprätthållas måste de myndigheter som betalar ut ersättning till personlig assistans kunna följa upp och kontrollera till vad ersättningen används.

Bilaga:

Sammanfattning av delbetänkandet ”På den assistansberättigades uppdrag”